

研究報告 計画の意義と方法 ～計画は何のために策定し、どのように実施するのか？～

個別計画から総合計画へ

From Each Planning to Comprehensive Planning

池邊 このみ（千葉大学大学院園芸学研究科） IKEBE, Konomi
(Graduate School of Horticulture, Chiba University)

1. はじめに

景観法制定から10年、文化財行政では、「文化的景観」、「世界遺産」、「イーハトーブの風景地」や「ピリカノカ」などの新しい概念での名勝指定、イコモスの考え方や評価の理解などの、まさに怒涛の時代であったと思う。第三専門調査会の議論に参加する機会が少なかった筆者にとっては、そう思われる。当時、文化的景観の概念も文化庁担当者間での意見がわれており、ましてや農水や地域との調整は困難を極めたものと思われる。

しかし、一方、いまだ、地方行政団体の文化財を扱う部門が、県庁レベルでさえ、その動きについていけないことに、非常に問題を感じる。また、地域再生や活性化にも使える文化財という資産をうまく使うという意識になっていないことに、非常に問題意識を感じる。従来の教育委員会以外の部局が文化財を所管するようになっても、依然として、治外法権のようになっている地方行政団体がほとんどである。

国土交通省では、景観は、都市局の公園緑地・景観課が所管しているが、地方行政団体では、都市計画課が主となり、それを推進している。いまこそ、文化行政は開かれた行政となり、景観計画や農業政策、産業課などとの協同を強めることが必要である。今年になって一層、規制ばかりの文化財行政から、攻めの活用文化行政にかわろうとしている。しかし、すぐに予算がつくとか増えるとかを期待できるわけでもない。文化財が、まちの地域活性化の大きな柱になることを市民に見せ、文化財を守り継承することが地域の持続性を高めること示すことが必要である。

伝統文化課で指導されたモデル事業以降、「歴史文化基本構想」も、少しずつではあるが策定市町村の数も増えてきた。歴史文化基本構想は「マスタープラン」と謳い、指定未指定、有形無形を問わず、「関連文化財群」として、広くその構成要素を含めていること、また、子供にも分かりやすいストーリー性で歴史やまちと文化財を語っていることに、非常に意義がある。しかしながら、この事業が、文化庁内部での縦割り、また、国交省と共

管している歴史まちづくり行政との連携がとれていないことは、せっかくの計画を絵に描いた餅にしていることであり、これを実現していく体制づくりこそが、これからの大きな課題である。

文化財行政の中に、「計画論」をきちっと位置づけないかぎり、景観計画はおろか市町村の総合計画にすら盛り込むことはできない。とくに、市町村の担当者が、文化財における計画とは何かをきちんと把握し、計画論を確立、共有し、他部門や県や市町村への調整や、景観行政を取り扱う行政団体や市民へ、その必要性と方策を伝えるべきと考える。

以下は、小浜市の「歴史文化基本構想」の前文の引用である。まさに、このことがこの論考の課題である。

『……〔前略〕……しかしながら、「文化財」といえば何か「硬い」響きで、私たちの暮らしと別世界のように感じていたのではないのでしょうか？ その要因の一つは、従来は文化財指定や管理などが国指定であったことと、個々の文化財の保存活用にとどまっていた、地域全体で文化財の保存や活用の計画を持たなかったことにあります。……〔中略〕……要は、「自分たちで自分たちのまちやむらの歴史文化を活かしたまちづくりの構想を創ろう！」ということです。それも、絵に描いた餅ではなく、実現に向けたアクションプランとして……ということです。』（『小浜市歴史文化基本構想』より）

2. 文化財関連における計画とは何か

文化財保護行政における計画のプリミティブなものは、いわゆる史跡等の保存管理計画である。これらの計画の多くは、指定当時ないしは、昭和50年代頃に策定されたものであり、指定当時の本質的価値を守るべく作成されたもので、その約8割は指定地域内で事物について保全管理上の課題等を述べるのに留まっている。近年になって、保存管理計画に加えて整備計画が策定されているところもあるが、その事例はまだ少なく、また事業計画に事業費の裏付けや、整備を行うにあたって調整の必要な関連各課との調整もとれないまま策定されているものも多くある。

文化的景観の保存に関する計画（文化的景観保存計画）においては、「生業」と「景観」という両方の側面から、都市計画や土地利用計画で用いられてきた規制誘導の手法が計画の主流となっているが、規制誘導はいわば守りの計画でもあり、また、文化的景観という広がりをも前提とした範囲としての領域や、文化的景観のサステナビリティを考えた時の生業そのものの継続性などを鑑みるに、計画としてのリアリティがはなはだ薄いことが明確である。とくに生業を対象とする場合には、生業を継続していく仕組みが必要である。文化的景観は、棚田がその代表であり、棚田オーナー制度で、維持している市町村は多いがいつまでもそれでよいのか、また、それ以外の生業の担い手問題も大きい。そのような背景を踏まえ、ここでは、文化的景観の計画のあり方を、歴史文化基本構想等を踏まえつつ、論じることとしたい。

3. 日本における間違った計画の認識と文化財行政における計画の現状

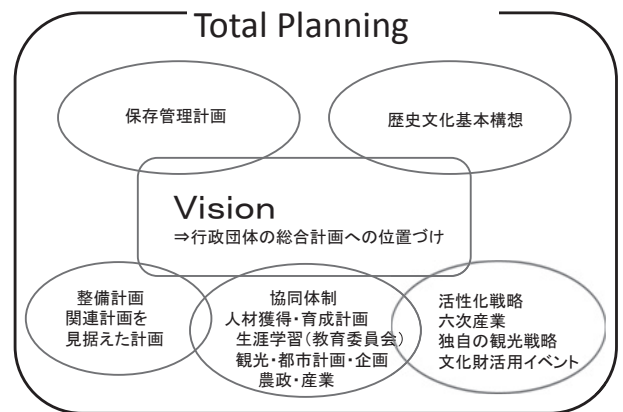
日本における「計画」とは、文化財に関わらず都市計画や環境を含めたすべての現行計画において、単なる目標でしかないとしても過言ではない。だから、5か年計画や目標年次を決めても進捗が少ない。理想論だけを掲げたものは‘Planning’とはいわない。また、‘Planning’には‘Vision’も必要である。この‘Vision’がないから、市民は、計画の必要性も意義も、理解することができない。また、まちぐるみでそれを進めていこうとする機運をもつことができない。

各県の文化財行政に携わる行政はもとより、文化行政に携わる学識経験者でさえ、従来の保存管理計画レベルが文化財においては、「計画」であると思っている方も少なくない。いやわかってはいるが、実践の体制等に鑑みると実行を伴い計画を策定しても仕方ない、もしくは、策定セクションに負担をかけてもいけないという配慮からかもしれない。

確かに教育委員会ですべての文化財行政を行ってきた時代は、半ば庁内でも教育委員会は治外法権であった。また、保存管理計画も、学芸員や純粋に植物や岩石、地形等の教育に資する人材に計画策定を課してきた。教育委員会の担当者にしても埋蔵文化財等を専門とし、いきなり史跡や名勝の保存管理計画策定や、庁内調整までというのは無理なことである。そもそも、「計画」という言葉さえ、日常語ではないセクションであり、文化行政は長い間、まちや市民と隔絶されてきた傾向にあった。また、その間を埋めるべきコンサルタントという業態も、業務委託費の他省庁と比較して相対的な額の低さ

や、都市計画系や環境系の業務に比して専門家の少なさ等の要因から育ちにくい状態にあり、人材や専門家育成という視点がなかったといえる。こうした中で、実効性のある計画策定のためには、以下の5つの視点が必要であるといえよう。

- ・ 治外法権からの脱出
- ・ 守りの計画から攻めの計画へ
- ・ 各種の関連計画の動向を踏まえた連携体制の確立
- ・ 地方自治体のサステナビリティ強化のための資産としての文化財 → 総合計画への位置づけ
- ・ 文化財行政を推進するための人材育成、資金獲得



図一 個別計画と総合計画

最近では、世界遺産、伝統的建築物群の街並みに加え、歴史的風致維持向上計画が導入されてきた。近年においては、伝建地区以外でもまちづくりや、都市計画、農政、あるいは河川、道路等のセクションとの協同も増えた。しかし、一方でこの種の文化財行政は、景観を中心とした「規制誘導」に計画の主眼を置いたものにもなっている。文化的景観はいくまでもなく、「基盤的な生活または生業」というところに文化財としての本質的価値を置いている。西村は、2009年2月に開催された文化的景観研究集会の報告書論考¹⁾において「第一次産業が織りなす長年の農業の、慣行の中で安定した風景を形成している」とし、「第一次産業が生み出している景観は、大方の場合、その内部で景観管理のシステムが完結している」としている。しかし、伝統的建築物群などに比して、生業されている農業的景観が地方行政団体の農業政策等における将来計画、市町村の総合計画等と整合性が取られているとはいえない。農業の中では、当初文化的景観がいわれた時に「景観で飯が食えない」とよくいわれた。しかし、一方で棚田ブランドなどを確立して文化的景観指定される前以上の生産額や、集客をもたらしているところもある。また、「文化的景観」という当

初は意味さえもわからなかったものを通じて、コミュニティが再び結束し、新たな産物や、農家民泊の仕組みをつくったり、都市と共同して子供達の農業体験などをしたりと、多様な転換をしているところも少なくない。要は、「文化的景観」というものを、どう地方行政団体の戦略におりこむことができるかによって、大きく差ができてきている。

一部の重要文化的景観選定地域においては、「景観農業振興地域整備計画」が定められているところもあるが、その他の地域における後継者問題を含む担保性は極めて低く、文化的景観保存計画において生業の継続のための計画が明確に記述され、実行されている、あるいは、市の上位計画や関連各課の計画に位置づけられている事例は少ない。文化財として選定されてしまったから、後継者が少ないとさえ思っている農業関係さえいる。そうではなく、使えるツールであるということ、重要文化的景観に選定されていることがブランド力であり、持続可能性があり、若い後継者がやる気にさえなれば、多様なことができる潜在ポテンシャルのあるものであるという意識を、行政が説明できなくてはいけない。

関連の事業事例集というのは、極めて文化的ではないかもしれないが、重要文化的景観の選定地で行われている多様なイベント、関連各課との協同、地元住民の組織、都市民との交流、「六次産業」ともいうべき棚田ブランドなどから派生した新たな製品や土産物などの成功事例を集め、これからの地域に示すことも、末端まで含めた文化財行政のこれからの義務と責任でもあり、それによって保存と活用が推進されることは間違いがない。

4. 関連計画と関係性

(1) 世界農業遺産 (Globally Important Agricultural Heritage Systems: GIAHS) と文化的景観

世界農業遺産は、社会や環境に適応しながら何世紀にもわたり発達し、形づくられてきた農業上の土地利用、伝統的な農業とそれに関わって育まれた文化、景観、生物多様性に富んだ、世界的に重要な地域を次世代へ継承することを目的として、2002年に国連食糧農業機関 (FAO、本部：イタリア・ローマ) が創設した制度であり、以下の4点を目的としている。

- ・食料安全保障と人間の福利を確保しながら、農民がこれまでに築いたシステムと生物多様性を育み、適応させる
- ・生物多様性と伝統的な知識をもとの場所で保護すると同時に、保護的な政府政策やインセンティブを支援する

- ・食料への権利、文化的な多様性、地元コミュニティや土着の人々の成果を認識する
- ・天然資源の管理のため、遺伝資源をもとの場所で保護するという考え方に、関連する伝統知識や地元の慣例を統合していくというアプローチが必要であることを明確にする。これは、物理的変化また社会・経済環境の変化に対し、継続的に適応していくための方法として、農業システムの社会・環境的な復元力及び共進化バランスを強化することによって行われる

創設の背景には、近代農業の行き過ぎた生産性への偏重が、世界各地で森林破壊や水質汚染等の環境問題を引き起こし、さらには地域固有の文化や景観、生物多様性などの消失を招いてきたことが挙げられ、世界農業遺産の目的は、近代化の中で失われつつあるその土地の環境を生かした伝統的な農業・農法、生物多様性が守られた土地利用、農村文化・農村景観などを「地域システム」として一体的に維持保全し、次世代へ継承していくこととされている。

UNESCO (ユネスコ) が推進する世界遺産が、遺跡や歴史的建造物、自然など「不動産」を対象としているのに対して、世界農業遺産は、地域の「システム」を認定することで保全につなげていくことを目指しているとされている。これは、文化財行政でも学ぶべきことである。史跡、名勝、天然記念物、建造物、どれをとっても、原状そのものを保存することにしか目が向いてこなかった。維持管理もいわゆるハードだけである。日本建築や日本庭園が、人の手で日々手が入れられてこそ、現在まで命ながらえてきた。また、修復などの技術も日本では手が薄い。大学にも専門部門がほとんどなく、国宝のようなものであれば予算つくが、国レベル県レベルの指定物件でさえ、修復や維持管理運営にその予算はとどかないのが現状である。

世界農業遺産の認定地域は2013年5月末現在で25サイトとなっており、日本では、「能登の里山里海」(石川県能登半島、2011年6月)、「トキと共生する佐渡の里山」(新潟県佐渡市、2011年6月)、「静岡の茶草場農法」(静岡県、2013年5月)、「阿蘇の草原の維持と持続的農業」(熊本県、2013年5月)、「クヌギ林とため池がつなぐ国東半島・宇佐の農林水産循環」(大分県、2013年5月)が認定されており、いずれも伝統農法や景観、生物多様性等が価値として評価されているが、認定に伴う国やFAOの資金的な援助はなく、地域のブランド化や観光集客への効果に留まっているのが現状である。

現在、年間41,400人(2012年現在)が訪れる「姨捨

の棚田」が、2015年の委員会での認定に向けて準備をしているが、千曲市においても農業の継続が難しく、文化的景観や世界農業遺産の認定は、生業として農業というよりは棚田オーナー制度などを含む観光的目的となっている傾向にある。

（２）歴史文化基本構想と文化的景観、そして……

一次産業以外の文化的景観の場合も事態は深刻である金沢の文化的景観の要素とされている「漆工、金工、陶芸等の生業に基づく伝統工芸等の店舗が独特の境界を生み出す貴重な文化的景観」などの継続等も非常に難しい。

金沢の文化的景観認定における審議会では、認定にあたって厳しい議論がなされたのを覚えている。都市におけるこのような要素を文化的景観とした場合、このような伝統的技術が生業ではなく、単にそれらを売る観光の店舗となった場合でも文化的景観として認めるのかという質問がでたからである。それに対して当時の文化的景観の審議会長は、「生業でなくなれば将来的に文化的景観としての認定を外すこともあり得る」と回答している。

伝統技術や芸能、民俗の関係では、平成19年（2007）文化審議会文化財分科会において、「歴史文化基本構想」が提唱され、24年（2012）に策定技術指針²⁾が示され、20のモデル市町村が歴史文化基本構想を策定している³⁾。ここでは、いわゆる指定文化財以外の文化的資産を「関連文化財群」として定義して把握し、保全していくことや、それに必要な地域を「歴史文化保存活用区域」として指定することや、保存活用（管理）計画の考え方や体制整備を示している。しかしながら、地方自治体の総合計画への位置づけや、地域のサステナビリティを多面的な側面から支援する戦略とはなっていないのが実情である。特に無形文化財や、有形文化財であっても、装束や道具、山車等、いわゆる構成要素に対する補助がほとんどなく、また、その技術も途絶えつつある。祭りを伝承しようとするれば、その祭りをなりたたせている多様な構成要素の技術や歌、囃子などを含めた包括的な保護活用の手立てが必要である。

最後に、被災地に携わっているものとして民話の重要性を問いたい。日本は、いわゆる民族というアイデンティティを失わせてしまった国である。また、参勤交代などにより、国のアイデンティティさえも失ってきた歴史がある。被災地でもようやくたすかった民話集などがあるが、それを伝える地名や地形や伝承物そのものがなくなっている。現在、私は、被災地での年行事などを学生と共に調査をしているが、陸前高田市などでは、「おしらさまあそばせ」をはじめ、年間の非常に多くの行事があり、また、集落により異なる。なぜなら、

地質時代からの歴史をもつ陸前高田では、中世からの歴史を持つ集落や、近代からの歴史しかない集落まで多様な集落があるからである。仮設、高台移転などを通じて、年行事や民話は、ほぼ失われると想定される。そういうものを含めた、生活文化ことが文化財の基礎である。

文化財の計画は、長い間「守りの計画」でしかなかったが、今後は、地域の生き残りの戦略的政策や、それを実現する事業として予算的な裏付けをもった計画として、関連各課との連携を行っていくべきである。

計画について考えるとき、将来的な目的とそれを実現する具体的手法であることをあらためて認識し、「攻めの計画」へ変革を求めるべきである。

【註】

- 1) 西村幸夫（2009）：文化的景観と都市保全学；奈良文化財研究所文化遺産部景観研究室編『文化的景観研究集会（第1回）報告書 文化的景観とは何か？ ―その輪郭と多様性をめぐって―』、奈良文化財研究所研究報告、第1冊、p.p.5-10
- 2) 文化庁文化財部（2012）：「歴史文化基本構想」策定技術指針；平成24年2月
<http://www.bunka.go.jp/bunkazai/rekishibunka/pdf/guideline.pdf>
- 3) 註2)のほか、歴史文化基本構想に関する諸事項については、文化庁HPの以下のページを参照。
<http://www.bunka.go.jp/bunkazai/rekishibunka/index.html>
- 4) FAO世界農業遺産 <http://www.fao.org/giahs/en>
- 5) 農林水産省 世界農業遺産サイト http://www.maff.go.jp/j/pr/aff/1109/spe1_01.html

Abstract: “A plan” in Japan is not a plan regardless of cultural assets and is not exaggeration even if it is said that it is only an aim. The reason is because it is a vision and a plan without a strategy. Therefore there is little progress even if I decide a Five-Year Plan and aim annual. “Planning” is not the thing which advocated only idealism. “Vision” is necessary for “Planning” by all means. When this vision is not shared, I cannot have the mood which is going to stimulate it jointly including administration, a citizen, the NPO. For the plan development with the effect, it may be said that five points of following viewpoints are necessary.

- ・ Escape from extraterritoriality
- ・ From a plan of the defense to a plan to make use of
- ・ Establishment of the cooperation system on the basis of the trend of various related plans
- ・ Positioning to cultural assets → general plan as assets for reinforcement of the sustainability of the local government
- ・ Personnel training to promote cultural assets administration, fund acquisition

The plan of cultural assets “was only a plan of the defense for a long time,” but should perform the cooperation with each associated section as the plan that had proof budgetary as business to realize strategic policy and it of the local survivor in future. I recognize that it is concrete technique to realize future purpose and it with the plan some other time and should demand a change from “a plan to utilize”.